

31761 119709178

CA1  
XY 2  
-80C59

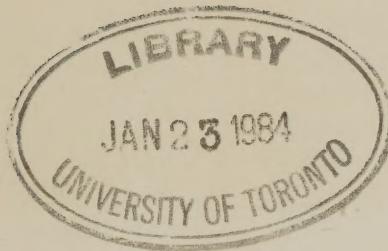
GOVT

2  
2 59

Conventions  
Publications

Brief to the Special Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons on the  
Constitution of Canada, submitted by the  
Joint Municipal Committee on Intergovern-  
mental Relations.

Mémoire au Comité spécial mixte du Sénat et  
de la Chambre des Communes sur la Constitu-  
tion du Canada, présenté par le Comité  
municipal conjoint sur les relations inter-  
gouvernementales.



### Participants

Northwest Territories Association of Municipalities  
Union of British Columbia Municipalities  
Alberta Urban Municipalities Association  
Alberta Association of Municipal Districts & Counties  
Saskatchewan Urban Municipalities Association  
Saskatchewan Association of Rural Municipalities  
Manitoba Urban Association  
Association of Ontario Mayors and Reeves  
Ontario Municipal Association  
Association of Counties and Regions of Ontario  
Union des Municipalités du Québec  
Union des Conseils de Comté du Québec  
Cities of New Brunswick  
Union of Nova Scotia Municipalities  
Federation of Prince Edward Island Municipalities  
Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities  
Canadian Federation of Mayors and Municipalities/  
Fédération canadienne des maires et des municipalités



CA 1  
XYR  
-SOC 59

Constituted  
Publications

Brief to the Special Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons on the  
Constitution of Canada, submitted by the  
Joint Municipal Committee on Intergovern-  
mental Relations.

Mémoire au Comité spécial mixte du Sénat et  
de la Chambre des Communes sur la Constitu-  
tion du Canada, présenté par le Comité  
municipal conjoint sur les relations inter-  
gouvernementales.



### Participants

Northwest Territories Association of Municipalities  
Union of British Columbia Municipalities  
Alberta Urban Municipalities Association  
Alberta Association of Municipal Districts & Counties  
Saskatchewan Urban Municipalities Association  
Saskatchewan Association of Rural Municipalities  
Manitoba Urban Association  
Association of Ontario Mayors and Reeves  
Ontario Municipal Association  
Association of Counties and Regions of Ontario  
Union des Municipalités du Québec  
Union des Conseils de Comté du Québec  
Cities of New Brunswick  
Union of Nova Scotia Municipalities  
Federation of Prince Edward Island Municipalities  
Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities  
Canadian Federation of Mayors and Municipalities/  
Fédération canadienne des maires et des municipalités



Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119709178>

**Submission to the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada presented on behalf of Municipal Governments in Canada by the Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations.**

This submission may lack, in some respects, the detail and exactness that a legal draughtsman engaged in the revision of a constitution would require. But representing, as it does, a distillation of the views of most of the 4500 or so municipalities in Canada, of all kinds and all sizes, it would be most surprising if such precision was found to be possible. Indeed it is presented by the JMCIR on behalf of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities and the provincial associations of municipalities of the ten provinces and the territories.

But while we may not be in a position to present one view on all aspects of the many questions that concern us, as municipal representatives, we are in full agreement on the basic objectives. We are convinced that any realistic review of the Canadian constitution must give serious attention to a revaluation of the role of local government. In this we all concur on the three main factors involved.

We have the same general objective – the formal recognition of the municipality as a fundamental institution of democratic government. We have the same understanding of the essential need for greater financial resources if this role is to be properly filled. And we have a large measure of agreement as to the steps that must be taken and the processes that must be followed if we are to reach our goal.

**1. The Present Role of Municipal Government under the Constitution.**

The legal position of municipal governments under the British North America Act hardly needs extensive examination. It is only too clear that under Section 92(8) the municipalities are legally subordinate to the governments of the provinces, despite the fact that in some cases their existence pre-dates that of the provinces themselves.

But what was decided in the basic law of over a hundred years ago is not, as we have so often discovered, necessarily appropriate to the society of a later day. It is not an exaggeration to say that at Confederation, in many respects the provinces were regarded as extensions of local government. The main responsibilities of the day were assumed by the new Dominion. Changing social and economic concepts, aided by the decisions of the courts as to the meaning of the constitution, by a few constitutional amendments and a good deal of practical political and administrative judgment have altered the relationship of the provincial govern-

**Mémoire au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur la constitution du Canada; présenté au nom des gouvernements municipaux du Canada par le Comité municipal conjoint sur les relations intergouvernementales.**

Le présent mémoire n'est peut-être pas formulé de façon aussi détaillée et aussi précise que pourrait l'exiger un légiste engagé dans la révision de la constitution. Etant donné qu'il s'agit de l'expression concertée de l'opinion de la plupart des 4,500 municipalités au Canada, dont le caractère et l'importance varient grandement, il aurait été très surprenant de pouvoir le formuler avec autant de précision. Le mémoire en fait est présenté par le Comité municipal conjoint sur les relations intergouvernementales au nom de la Fédération canadienne des maires et des municipalités et des associations provinciales de municipalités des dix provinces et des territoires.

Même si nous ne sommes peut-être pas en mesure d'exprimer une seule opinion sur tous les aspects des nombreuses questions qui nous intéressent, à titre de représentants municipaux, nous sommes tous entièrement d'accord sur les objectifs de base. Nous croyons fermement que, pour être réaliste, il faut au cours de la révision de la constitution canadienne envisager sérieusement la possibilité de réévaluer le rôle des gouvernements locaux. A cet égard, nous nous entendons tous sur les trois facteurs en cause.

Nous avons le même objectif général, soit la reconnaissance formelle de la municipalité comme un élément fondamental d'un régime démocratique de gouvernement. Nous reconnaissions tous les besoins de base accrus des municipalités sur le plan ressources financières, besoins proportionnels au rôle qu'elles sont appelées à jouer. Nous sommes pour la plupart d'accord sur les mesures qui doivent être prises et les pratiques qui doivent être suivies si nous voulons atteindre notre objectif.

**1. Le rôle actuel du gouvernement municipal en vertu de la constitution.**

Il n'est pas difficile de définir la compétence juridique des gouvernements municipaux en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. L'Article 92(8) subordonne les municipalités aux gouvernements provinciaux, même si dans certains cas leur existence remonte plus loin que celle des provinces elles-mêmes.

Mais ce qui a été prévu dans les textes de lois centenaires ne s'applique pas nécessairement à la situation actuelle, comme nous avons pu le constater à plusieurs reprises. Il n'est pas exagéré de dire qu'au moment où la Confédération a été réalisée, les provinces, à plusieurs égards, étaient tenues comme des prolongements des gouvernements locaux. Les principales responsabilités à l'époque revenaient au nouveau Dominion. L'évolution des concepts sociaux et économiques alliée aux décisions des tribunaux par rapport à l'interprétation de la constitution, à certains amendements à la constitution et à de nombreuses décisions pratiques d'ordre politique et administratif, ont modifié les rapports des gouvernements provinciaux avec le Gouvernement du Canada. Même si l'équilibre du

ments to the Government of Canada. While the balance of power has shifted from time to time the overall result has generally adjusted to the times.

But when we consider the relationship of provinces and local governments we can find no parallel recognition of the forces which were recognised in the growth of the provincial power. Change as it relates to municipal growth and responsibility has gone to a large extent unrecognised. While provinces have been eager to stress the importance of their own role as a practical recognition of the need for decentralized authority in a large and diverse land, they have, by and large, been less willing to acknowledge the logic of carrying this further to the base of public participation and interest at the local level of government. The arguments used against the federal government seem to have less attraction when transferred to this other situation.

We are not surprised that this is so, for it is a natural enough reaction and one which can best be understood in the context of the timing of developments in each case. The first reaction to new and different problems is, more often than not, an attempt to solve them without outside interference. And in most cases this will mean a concentration of authority. This approach has many attractions in tidiness and decisiveness less easily available under a more dispersed system, for the consultative process can be frustrating and time-consuming in inexperienced hands. We saw this in the federal reaction to the problems of the thirties, the war, and the early post-war years.

Similar reactions are to be noted in the provincial dealings with the municipalities. It is not unreasonable to suggest that the municipalities are now at the position in which the provinces found themselves somewhat earlier, that is without resources for any realistic control of their own affairs in many areas of basic interest and responsibility. This is hardly consistent with public responsibility in a democratic system, one in which local government has always had a major and acknowledged part.

If the situation had remained relatively static we might have less cause to put our case. But just as the position of the provinces altered with the growth and change in public demand in the years following World War II, so has the municipal role changed, particularly as the pressures of rapid urbanization have multiplied in the past decade or so.

We have not sought these changes nor do we look upon them with equanimity. But they are the inevitable consequence of our industrial maturity and we seem to be caught in the conflict of growth and the inevitable penalties which it brings along with its benefits. These are not situations of our making. Perhaps no one can be held responsible for the unavoidable products of change. What we are concerned with is not whom we may hold

pouvoir s'est déplacé de temps à autre, la situation s'est habituellement conformée aux diverses époques.

Lorsque nous envisageons les rapports des provinces et des gouvernements locaux, nous ne constatons cependant aucune reconnaissance semblable des forces qui ont été à la source de la croissance du pouvoir des provinces. L'évolution au chapitre de l'expansion urbaine et des responsabilités des municipalités a à peine été reconnue. Alors que les provinces ont insisté pour faire reconnaître l'importance de leur rôle en vue d'obtenir dans la pratique une décentralisation des pouvoirs, étant donné l'ampleur et la diversité de leur territoire, elles ont été dans l'ensemble beaucoup moins disposées à reconnaître la logique d'un prolongement de l'application de ce principe de la participation publique au niveau local de gouvernement. Les arguments utilisés contre le gouvernement fédéral semblent perdre leur attrait lorsqu'on les applique à ce cas particulier.

Nous ne nous surprenons pas de cette situation puisqu'il s'agit d'une réaction assez naturelle et qu'elle doit être interprétée dans son contexte évolutif particulier. Lorsqu'on désire régler un problème nouveau et différent, le plus souvent on tente de le résoudre sans intervention de l'extérieur. Dans la plupart des cas, ceci se traduira par une concentration d'autorité. Cette attitude présente plusieurs avantages étant donné sa facilité tant au niveau exécution que décision, facilité qui disparaît dans un régime plus polyvalent puisque le processus de consultation peut être une source de frustrations et de perte de temps lorsqu'il est laissé aux mains de personnes de peu d'expérience. Nous avons pu voir cette attitude dans la réaction du Fédéral aux problèmes des années '30, aux problèmes suscités par la guerre et à ceux qui se sont manifestés après la guerre.

On doit noter des attitudes semblables dans les rapports des provinces avec les municipalités. On peut se permettre de dire que les municipalités sont maintenant rendues au même point que celui qu'ont atteint les provinces un peu plus tôt, c'est-à-dire qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour pouvoir exercer un contrôle véritable sur leurs propres affaires dans plusieurs secteurs qui relèvent de leur compétence et de leurs intérêts de base. Ceci respecte difficilement le principe de la responsabilité publique au sein d'un régime démocratique, régime au sein duquel le gouvernement local a toujours joué un rôle important et reconnu.

Si la situation était demeurée assez stable, nous aurions moins de raisons de faire valoir notre situation. Mais de la même façon que la situation des provinces s'est modifiée du fait de l'accroissement et de l'évolution des demandes publiques au cours des années qui ont suivi la deuxième grande guerre, de la même façon le rôle des municipalités a évolué, tout particulièrement à la suite des pressions suscitées par l'urbanisation rapide, lesquelles se sont multipliées au cours de la dernière décennie.

Nous n'avons pas recherché ces changements; nous ne les voyons pas non plus avec sérénité. Ils sont le résultat inévitable de notre maturité industrielle et nous semblons être aux prises

responsible and who must take the blame, but how we may meet these challenges, and which government is best suited to meet them.

## 2. Developing Pressures & Influences.

We do not intend in this presentation to burden you with a detailed examination of the developing public needs and the demands (for demands and needs are not necessarily the same) which have been made and are being made. But it is these growing pressures for public action and their out-pacing of the available resources to meet them which are rapidly making the position of the municipalities untenable. We will, however, indicate to you the areas where we find that our principal difficulties lie.

As we are dealing in terms of constitutional change, and constitutions are supposed to last for a long time, it will be useful to consider the municipal position not just in terms of Canada of today but in terms of the future as well. Situations and events which seem unlikely today, as we all know very well, may be accepted as commonplace not too far into the future. The more a constitution is detailed as to the prerogatives of each partner, the danger of it becoming rapidly outmoded increases correspondingly.

There are a great many questions with which we are already only too familiar. Problems of rural poverty and the dislocation of rural life have been all too obvious. They are, of course, a vital area of our total interest. But in our concern for the more pressing problems of the urban scene we may have seemed to disregard or undervalue the effects of massive social and economic changes on rural municipalities and small towns throughout the land. If we do pay less attention to this than some regard as proper and just, it is not because of a lack of appreciation and understanding but because this is a problem which can be dealt within the present scope of the responsibilities of government as they exist today. It is a matter of re-thinking of programme approaches on a cooperative basis rather than a matter of constitutional change. A good deal has already been done and while much more remains, it is within the powers of governments as they are to correct a recognized situation.

Thus, while we emphasize the importance of the total problems of local government, our present concern in the context of your Committee's interests is with the pressures of industrialization and the attendant population growth. This is almost entirely focussed in the urban areas and that is where the problems according to all demographic forecasts will become more intense in the years ahead. There is one important qualification

avec le conflit entre les avantages et les désavantages de l'expansion. Nous n'avons pas créé cette situation. Peut-être ne peut-on tenir personne responsable des produits inévitables du changement. Ce qui nous intéresse ce n'est pas de trouver un responsable mais plutôt de trouver les moyens pour relever ces défis et déterminer le niveau de gouvernement qui est le plus apte à ce faire.

## 2. Pressions naissantes et influences.

Nous n'avons pas l'intention de faire ici un examen détaillé des besoins et des demandes publiques en évolution constante (étant donné que les demandes et les besoins ne sont pas nécessairement les mêmes) qui se sont manifestés et qui se manifestent. Ce sont cependant ces pressions grandissantes en vue d'initiatives publiques et leurs débordements sur les ressources disponibles qui rendent la position des municipalités impossible. Nous préciserons toutefois les secteurs où nous croyons avoir le plus de difficultés.

Etant donné que nous parlons de changements constitutionnels et qu'une constitution est sensée servir longtemps, on aura avantage à envisager le rôle des municipalités non seulement dans le contexte canadien actuel mais également en fonction de celui de demain. Les situations et les événements qui semblent invraisemblables aujourd'hui, peuvent fort bien devenir comme nous le savons tous la norme dans un avenir assez rapproché. Plus une constitution est détaillée quant aux compétences de chaque partenaire, plus elle a de chances de devenir démodée rapidement.

Il existe un grand nombre de questions que nous connaissons tous déjà trop bien. Les problèmes de la pauvreté rurale et de démembrlement de la vie rurale ne sont que trop évidents. Nous nous intéressons beaucoup à cette question même si notre intérêt s'attache surtout aux problèmes plus urgents des centres urbains; nous avons peut-être semblé ou sous-estimer les conséquences des grands changements sociaux et économiques pour les municipalités rurales et les villages par tout le pays. Si nous accordons moins d'attention à ce problème que certains pourraient juger approprié et juste, ce n'est pas parce que nous ne comprenons pas la situation ou les problèmes; c'est plutôt parce qu'il s'agit d'une situation qui peut être envisagée dans le cadre des responsabilités gouvernementales telles qu'elles existent aujourd'hui. Il s'agit plutôt de repenser l'orientation des programmes en collaboration et de façon concertée au lieu de modifier la constitution. Beaucoup d'initiatives ont été prises, et même s'il reste beaucoup à faire, les gouvernements ont actuellement les pouvoirs nécessaires pour corriger la situation.

Même si nous insistons sur l'importance de l'ensemble des problèmes des gouvernements locaux, nous nous intéressons surtout dans le contexte des objectifs visés par votre comité, aux problèmes suscités par l'industrialisation et l'expansion démographique qui l'accompagne. Ces problèmes se manifestent presqu'exclusivement dans les régions urbaines et c'est là que les problèmes s'intensifieront si on en juge par toutes les prévisions démographiques disponibles. Il faut cependant faire une réserve importante. Même si les problèmes

which, we believe, should not be ignored, however. While the problems of the municipalities tend to cluster around the centres of population and while cities are the acknowledged focal point of our present day economic and social system, questions of urban life cannot be considered in isolation from the system in which they operate. The pressures of change are most strongly concentrated in them but, as we have noted, the interaction of any adjustments that may be made will be felt throughout the whole country and at all levels of responsibility.

These pressures cover a wide area of public interest. Some have concerned us for a number of years — housing and redevelopment, town planning, transportation, education, poverty, the protection of persons and property — and now these press on us at an accelerating rate. Other diverse objects, such as pollution, individual rights, and the political and administrative questions of regional reorganisation, are of more recent acknowledgement although it is now clear that they have always been potential areas of responsibility.

These are all important problems in themselves and under any circumstances they would require all our knowledge, ingenuity, energy, devotion and tolerance to deal with them. But in the total view they are only manifestations of the problems of concentrated growth to which our present governmental structure has proved unsuited.

In Canada's history there have been alternating periods where public problems have centred in either the federal or provincial areas of responsibility, when problems of defence, resource development, national and regional transportation, and the like, have been the principal objects of the public sector. We do not argue that most of these are not still with us. But, what we do maintain is that they no longer enjoy the priority we once, quite properly, attached to them. There are some important adjustments in our attitudes which are necessary if the responsibilities to which we have referred and which are located physically, and largely financially within the sphere of municipal responsibility are to be met. No longer should the problems of the jurisdiction that has the funds to spend be considered the most important.

Much of what we are saying can be most easily understood in a framework of social development. It is concerned with the role of the urban area, the metropolitan city, the regional unit, as the agents of change in the modern post-industrial society. *For while it was the industrial age that was the source of much that now concerns us, it is the post-industrial reaction to the personal and social costs of industrialization's shortcomings which is now putting increasing pressure upon local governments to make good the deficiencies of a system which it had little direct part in creating.* As people become less willing to accept the 'advantages' of

des municipalités ont tendance à se manifester dans les centres de population et même si les cités sont les foyers reconnus de notre système social et économique actuel, on ne peut envisager les problèmes de la vie urbaine isolément de leur contexte. L'évolution suscite des pressions qui sont davantage concentrées dans les villes mais, comme nous l'avons fait remarquer, les répercussions de tout ajustement qui pourrait se faire se feront sentir par tout le pays et à tous les niveaux de responsabilités.

Ces pressions répondent à un vaste éventail de préoccupations publiques. Nous nous penchons sur certaines d'entre elles depuis plusieurs années, notamment sur les questions de logement et de réaménagement, de planification des villes, de transports, d'éducation, de pauvreté, de protection des personnes et des biens; maintenant, ces problèmes se manifestent à un rythme accéléré. D'autres problèmes par contre se sont manifestés plus récemment; c'est le cas de la pollution, des droits de l'homme et des questions politiques et administratives ayant trait à la réorganisation régionale. Il est maintenant évident cependant qu'il s'agissait de secteurs où on aurait pu faire preuve d'initiative.

Ces problèmes ont tous une importance et ils nécessiteront toutes les connaissances, l'esprit d'invention, l'énergie, le dévouement et la tolérance dont nous pouvons disposer pour les régler. Dans l'ensemble cependant, il s'agit de manifestations variées du problème de l'expansion concentrée, problème à la solution duquel notre structure gouvernementale actuelle s'est avérée inappropriée.

Au cours de son évolution, le Canada a connu des périodes où les problèmes publics s'inscrivaient soit au chapitre des compétences fédérales, soit au chapitre des compétences provinciales; à ce moment-là, les problèmes de défense, de mise en valeur des richesses naturelles, de transport national et régional, et autres, faisaient l'objet principal des initiatives publiques. Nous ne voulons pas dire que nous n'avons plus de problèmes dans ces secteurs. Mais nous insistons pour qu'on réduise l'importance qu'on leur avait donnée fort à propos par le passé. Il faut modifier notre attitude si nous voulons être à la hauteur des obligations dont nous avons parlées et qui se situent en fait au niveau municipal, tant sur le plan géographique que responsabilité financière. On ne devrait plus accorder la première importance aux problèmes reconnus comme tels par le niveau de gouvernement qui a des crédits à dépenser.

La situation se vérifie assez facilement lorsqu'on parle de développement social. Celui-ci s'intéresse au rôle de la région urbaine, de la cité métropolitaine, de l'unité régionale comme éléments de changement dans une société moderne post-industrielle. *Même si l'ère industrielle est à la source d'une bonne part des problèmes que nous connaissons à l'heure actuelle, c'est la réaction post-industrielle aux coûts personnels et sociaux entraînés par l'industrialisation, qui est à la source des pressions constantes exercées sur les gouvernements locaux pour combler les lacunes d'un système à l'élaboration duquel il a peu contribué de façon directe.* A mesure que la population devient moins disposée à accepter les "avantages" d'une société purement matérialiste, elle demandera inévitablement

a purely materialistic society, they are inevitably going to seek and eventually demand the resources of a better life, better housing, better schooling, better transportation, cleaner water, cleaner air and increasingly better means of recreation as the work week shortens. And while these pressures will also fall upon the federal and provincial governments, it is the municipalities that will be in the front rank when the demands must be answered. While we might gladly seek a different course in the future to that of the uncontrolled urban growth which seems inevitable, everyone tells us that this is the direction of our progress (if such it may be called). In such circumstances, the burden of responsibility on those entrusted with the governing of our municipalities will be very heavy indeed under any circumstances, and if only inadequate powers and inadequate resources are available that burden may well become intolerable. The public is increasingly sceptical and impatient with the plea of lack of jurisdiction or responsibility.

Too often senior governments seem to assume that local problems are for the municipalities alone. They have failed in the past to recognize the essential inter-dependence of modern society. The impact of the problems which municipal governments face will be felt increasingly throughout our whole system, economically, socially and politically. Only through programmes, properly planned and coordinated and executed are these responsibilities going to be met. And this involves not merely a temporary adjustment of financial terms, it goes far deeper into a re-assessment of priorities and the development of a structure of government that is adaptable to the increasing demands that will be made upon it. This will not be met by policies of independence. We appreciate that the municipalities themselves have a basic responsibility which they have not always met. But unless they are organized in a rational and effective form they cannot make their contribution. This need for re-organization is accepted and acknowledged as we believe the evidence shows, but we must suggest that this is not a matter for the municipalities alone. It is not just an exercise in internal organization and management, but is an essential part of the constitutional adjustment to which your attention is directed.

What we are dealing with is not the question of who finally pays, for regardless of the level of government, there is only one total taxpayer and all governments draw upon his resources in various ways and in varying degrees. The problem is that of the balancing of public financial resources with public responsibility, in full realization that unless a rational balance is achieved the demands of the public sector may be unnecessarily high and hence often wasteful, to the detriment of our total economic capacity, public and private.

While conditions differ in degree from province to province, there is little doubt that at the municipal level the gap between public responsibilities and available resources is widening even in times of economic prosper-

et exigera éventuellement un meilleur environnement, de meilleurs logements, de meilleures écoles, des services de transports améliorés, une eau et un atmosphère plus propres et de meilleures installations de récréation à mesure que la semaine de travail sera réduite. Alors que ces pressions se feront également sentir au niveau des gouvernements fédéral et provinciaux, ce sont les municipalités qui les premières feront l'objet de ces demandes. Même si nous cherchons à modifier le cours des évènements pour éviter une expansion urbaine incontrôlée, laquelle semble inévitable, chacun nous dit que c'est là le sens de notre progrès (si on peut lui donner ce nom). Etant donné cette situation, la charge des personnes à qui on a confié la gestion de nos municipalités sera en effet très lourde; elle ne sera tolérable que si des pouvoirs et des ressources adéquates sont disponibles. Le public devient de plus en plus méfiant et impatient devant l'excuse de l'absence de juridiction et de responsabilité.

Trop souvent les gouvernements supérieurs semblent prendre pour acquis que les problèmes locaux relèvent seulement des municipalités. Ils n'ont pas dans le passé reconnu l'interdépendance véritable de la société moderne. La portée des problèmes auxquels les gouvernements municipaux font face se fera sentir de plus en plus sur l'ensemble de notre système, tant sur le plan économique et social que politique. Seulement des programmes bien coordonnés et bien exécutés permettront d'être à la hauteur de ces responsabilités. Ceci nécessite non seulement un ajustement temporaire de la situation financière, mais également une réévaluation des priorités et la mise en place de structures gouvernementales qui puissent s'adapter aux demandes croissantes qui seront exprimées. On ne pourra répondre à ces demandes par des politiques indépendantes. Nous reconnaissons que les municipalités ont des responsabilités fondamentales et elles n'ont pas toujours été à la hauteur. Si elles ne sont pas organisées de façon rationnelle et efficace, elles peuvent difficilement l'être. La nécessité d'une réorganisation est acceptée et reconnue à notre avis; nous croyons cependant qu'il ne s'agit pas là d'une question qui intéresse exclusivement les municipalités. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'organisation et de gestion interne mais d'une partie intégrale de l'ajustement constitutionnel sur lequel vous vous penchez.

Ce que nous essayons de faire ce n'est pas de déterminer qui va régler la note étant donné que peu importe le niveau de gouvernement qui fait les frais des programmes, c'est toujours le même contribuable qui alimente les divers niveaux de gouvernement. Le problème consiste à assurer un équilibre entre les ressources financières publiques et les responsabilités publiques, tout en étant bien conscients que si on ne réussit pas à assurer un équilibre raisonnable, les demandes exercées sur le secteur public peuvent être trop élevées et entraîner des pertes au détriment de l'ensemble de nos moyens économiques, tant dans le secteur public que privé.

Alors que la situation varie en importance d'une province à l'autre, il ne fait plus de doute qu'au niveau municipal, l'écart entre les responsabilités publiques et les ressources disponibles s'agrandit, même dans les périodes de prospérité économique. Les renseignements publiés par le

ity. The fact is confirmed by the data published by the Tax Structure Committee which shows that over the past ten years the deficit balance of municipal government has been consistently at a high level, higher than that of either federal or provincial governments which in some years have both been in a surplus position. This is despite any increase in financial recognition of the municipalities by federal and provincial governments through grants, generally of a conditional character, or by the assumption of services. The pressures show no sign of easing and the demands upon local resources will undoubtedly continue to mount if only palliative measures are taken to relieve them.

This consistent state of financial imbalance illustrates very clearly the dilemma in which the municipalities find themselves. In a subservient constitutional position there is little they can do on their own initiative to adjust to the demands which are being made upon them. In some ways their present situation might be compared to that in which the provinces found themselves during the depression, the war and the early post-war periods — dependent on some other government for a large part of their financial resources. But even this comparison does not fully explain the inferior position of the municipalities, for while the provinces were moved by events and the demands of their own self-interest, they did bargain from a position of some strength in that they possessed constitutional taxing powers even if they had not always used them fully or effectively.

The municipalities in their relationships with the province have no such source of negotiation strength. They bargain only from the merits of their position (which do not always seem as obvious to the provinces as they do to us) and from such political influence as they may sometimes be able to exert in the larger fields. They are, to use a very tired but appropriate phrase, distinctly 'second class citizens' when it comes to asserting their position in the governmental structure for they have no rights beyond those that the provinces choose to give them. They invariably must lead from weakness. Of this provincial governments are very well aware.

But when it comes to accepting public responsibilities the municipalities are in the forefront. There is no way in which they can retreat behind a more local responsibility and with the growing restlessness and impatience of people with government's inability to be all-powerful and all-wise in the solution of their problems this position is not always an attractive one under present circumstances.

It is the inability of the local level of government, particularly in urban centres, to meet adequately its responsibilities which is becoming a central issue today. It is to possible ways and means of adjusting our system

Comité sur les structures fiscales révèlent qu'au cours des dix dernières années les déficits des gouvernements municipaux se sont maintenus constamment à un niveau élevé, plus élevé que celui des gouvernements fédéral ou provinciaux lesquels certaines années ont connu des surplus. Et ceci en dépit de toute intensification au chapitre de la reconnaissance financière des municipalités par les gouvernements fédéral et provinciaux par des subventions, ayant habituellement un caractère conditionnel, ou par la mise en disponibilité de services. Ces pressions ne manifestent aucun signe de relâche et les demandes sur les ressources locales continueront vraisemblablement à augmenter si on ne prend que des mesures palliatives pour y pourvoir.

Cette situation continue de déséquilibre financier illustre très bien le dilemme devant lequel les municipalités se trouvent. Dans une situation constitutionnelle d'asservissement, elles peuvent prendre très peu d'initiatives pour pourvoir aux demandes qui lui sont faites. Sous certains rapports, la situation actuelle des municipalités peut être comparée à celle des provinces lors de la dépression, pendant la guerre et au cours des années qui ont suivi la guerre, c'est-à-dire qu'elles dépendaient alors d'un autre gouvernement pour obtenir une partie importante de leurs ressources financières. Mais même cette comparaison n'explique pas complètement la situation inférieure des municipalités; en effet, alors que les provinces ont été poussées par les événements et les demandes de leur propre intérêt, elles ont négocié à partir d'une position assez forte étant donné qu'elles possédaient en vertu de la constitution des pouvoirs d'imposition, même si elles ne les avaient pas toujours utilisés tout à fait ou de façon efficace.

Les municipalités dans leurs rapports avec la province ne jouissent pas d'un tel pouvoir de négociation. Leurs revendications s'appuient seulement sur les mérites de leur position (lesquels ne semblent pas toujours aussi évidents pour les provinces qu'ils le sont pour nous) et sur l'influence politique qu'elles sont en mesure d'exercer à l'occasion dans des domaines plus vastes. Elles sont, pour employer une expression éculée mais très appropriée, des "citoyens de second ordre" lorsque vient le moment de faire valoir leur position au sein de la structure gouvernementale, étant donné qu'elles n'ont pas d'autres droits que ceux que la province veut bien leur accorder. Elles doivent inévitablement diriger à partir d'une position de faiblesse. Les gouvernements provinciaux sont bien conscients de cette situation.

Mais lorsqu'il s'agit d'accepter des responsabilités publiques, les municipalités sont au premier rang. Elles ne peuvent se retrancher derrière un niveau de gouvernement plus près de la population; étant donné l'impatience grandissante de la population à l'endroit des gouvernements qui ne peuvent être tout-puissants et tout savoir pour régler leurs problèmes, cette position n'est pas toujours intéressante dans les circonstances actuelles.

C'est l'incapacité du niveau local de gouvernement, notamment dans les centres urbains, à se décharger de ses responsabilités de façon adéquate qui devient un problème crucial à l'heure actuelle. C'est pour trouver des méthodes et

to the demands made upon it that this submission is directed.

### 3. The Municipal Viewpoint

Our attention to this subject is not new but it is beginning to assume a new urgency. Our views on the place of the municipality in the Canadian system of government have been examined over a considerable length of time. The positions and ideas we put forward are not just those of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities but of the provincial associations as well, whose representatives have been full participants in the development of this submission.

A resolution adopted by the Federation at its 1970 Conference in Halifax explains as well as any other words just how the situation looks from the municipal side:

#### *Constitutional Reform.*

*Whereas pursuant to Section 92(8) of the British North America Act 1867, provincial legislatures were granted exclusive powers over "municipal institutions in the Province"; and*

*Whereas as a result, the powers and responsibilities of municipal governments may be altered, extended or withdrawn without any reference to the municipal governments so affected; and*

*Whereas in the rapidly changing society of our times municipal governments have had to assume more and greater responsibilities for the provision of public services, a situation greatly influenced by the growing concentration of population in urban centres; and*

*Whereas these increased responsibilities have not been accompanied by a corresponding increase in revenue resources with the result that most municipal governments in Canada today find themselves faced with serious problems of financial operation; and*

*Whereas the responsibility of public services in the Canadian federation cannot be divided up into areas of exclusive political jurisdiction among the governments of Canada, the provinces and the municipalities and the public interest requires that these activities be related and co-ordinated,*

#### *BE IT RESOLVED:*

1. *That full consideration should be given in the re-drafting of the Canadian constitution to the question of the status of municipal government as another jurisdiction with powers and responsibilities appropriate to its role in Canadian public life.*

des moyens d'ajuster notre système aux demandes qui sont faites que le présent mémoire a été préparé.

### 3. L'opinion des municipalités

L'attention que nous portons à ce sujet n'est pas un fait nouveau mais la situation commence à devenir critique. Nos opinions sur le rôle des municipalités au sein du régime gouvernemental canadien sont connues depuis longtemps. Les opinions et les idées que nous avons exprimées ne sont pas seulement celles de la Fédération canadienne des maires et des municipalités mais également celles des associations provinciales qui ont par l'entremise de leurs représentants participé à la préparation du présent mémoire.

Une résolution adoptée par la Fédération lors de son congrès de 1970 à Halifax explique bien la situation vue dans une perspective municipale:

#### *La réforme constitutionnelle.*

*Attendu que, conformément à l'article 92(8) de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, de 1867, les assemblées législatives provinciales disposent de pouvoirs exclusifs sur "les institutions municipales de la province";*

*Attendu que, comme résultat, les pouvoirs et les responsabilités des gouvernements municipaux peuvent être modifiés, étendus ou retirés sans référence aux gouvernements affectés;*

*Attendu que dans notre société en évolution rapide, les gouvernements municipaux ont dû assumer un plus grand nombre de responsabilités sur le plan des services publics, une situation influencée grandement par la concentration croissante de la population dans les centres urbains;*

*Attendu que ces responsabilités accrues ne se sont pas accompagnées d'un accroissement correspondant de revenus, avec le résultat que la plupart des gouvernements municipaux au Canada font aujourd'hui face à de sérieux problèmes financiers;*

*Attendu que la responsabilité des services publics dans la Fédération canadienne ne peut être répartie en secteurs de juridiction politique exclusifs entre les gouvernements du Canada, les provinces et les municipalités et que l'intérêt public exige que ces activités soient inter-reliées et coordonnées;*

#### *IL EST RESOLU:*

1. *Qu'une attention entière soit accordée dans la révision de la constitution canadienne à la question du statut des gouvernements municipaux comme une autre juridiction disposant de pouvoirs et de responsabilités appropriés à leur rôle dans la vie publique canadienne.*

2. *That in the review of the constitution of Canada currently in progress, the Government of Canada, together with the Provinces, provide for the participation of municipal representatives as equal partners in the process of the redrafting of the Canadian constitution.*
3. *And that pending more permanent solutions to the problems of local government in Canada steps be taken as soon as possible to provide municipal governments with a role in public policy development more appropriate to their responsibilities, and with sources of revenue more consistent with the accelerating demands made by the growth of municipal responsibilities, either by way of increased taxing powers, a system of shared taxes, or by transfer payments from federal and/or provincial governments more adequate to the needs of the developing situation.*
4. *That in all matters which directly or indirectly concern the questions of local government in Canada, the Government of Canada and the Governments of the Provinces seek the advice of and consult with municipal Governments concerned, either specifically in the case of projects of limited impact or through the municipalities' appointed representatives in matters of general application.*

In trying to translate these ideas and concepts of the municipal role into more positive and workable terms we considered several alternative ways in which the system of government in Canada might be adjusted to meet the concern which we feel strongly regarding our ability to perform adequately and progressively under present conditions.

We first examined the implications of the establishment of the municipal level of government as a distinct and recognised constitutional jurisdiction with its assigned powers and responsibilities, on a plane more or less equivalent to that of the provinces. Canada has a relatively small number of provinces for a large federation and the idea of more and smaller regional units in some cases has met with favour.

We finally rejected this approach for the present, not because of any lack of belief in the importance of the municipal role but for two reasons in the main. First we decided it would not do for the very practical reason of the problem inherent in the recognition as independent units of some 4500 municipalities, a problem that would depend for solution on extensive consolidation or on a sophisticated scheme of representation, neither of which are likely to be available to us at least for some considerable time. This is, for now at least, a cure that might be worse than the disease. We also had strong reservations about the desirability of further fragmenta-

2. *Que dans la révision de la constitution de Canada présentement en cours, le Gouvernement du Canada avec les provinces assurent la participation de représentants municipaux comme partenaires égaux dans le processus de la révision de la constitution canadienne.*
3. *Et que, en attendant des solutions beaucoup plus permanentes aux problèmes des gouvernements locaux au Canada, des mesures soient prises le plus tôt possible pour assurer aux gouvernements municipaux un rôle dans l'élaboration des politiques publiques beaucoup plus approprié à leurs responsabilités et des sources de revenus beaucoup plus conformes aux demandes grandissantes suscitées par l'accroissement des responsabilités municipales, soit en augmentant leur pouvoir d'imposition, soit en adoptant un système d'impôts partagés ou encore en utilisant une formule des paiements de péréquation des gouvernements fédéral ou provinciaux beaucoup plus appropriée aux besoins changeants des municipalités.*
4. *Que, dans toutes les questions qui concernent directement ou indirectement les administrations locales au Canada, le Gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces obtiennent l'avis des gouvernements municipaux intéressés, soit de façon spécifique dans le cas de projets dont la portée est limitée, soit par l'entremise des représentants désignés par les municipalités pour les questions d'intérêt général.*

En essayant d'exprimer ces idées et ces concepts sur le rôle des municipalités en termes beaucoup plus positifs et beaucoup plus pratiques, nous avons envisagé plusieurs façons d'ajuster le régime gouvernemental canadien pour tenir compte de nos préoccupations en ce qui a trait à nos moyens de jouer un rôle adéquat et progressif dans la situation actuelle.

Nous avons d'abord examiné les conséquences de la reconnaissance du niveau municipal de gouvernement comme une compétence distincte reconnue dans la constitution et jouissant de pourvoirs et de responsabilités précises, sur une base plus ou moins semblable à celle des provinces. Le Canada a un nombre relativement restreint de provinces pour une fédération aussi grande et la création d'unités régionales plus petites et plus nombreuses dans certains cas a été une solution bien accueillie.

Nous avons finalement rejeté cette solution pour le moment, non pas par manque de conviction sur l'importance du rôle des municipalités mais pour deux raisons principales. Nous avons d'abord décidé que cette solution n'était pas la meilleure étant donné les problèmes pratiques inhérents à la reconnaissance d'environ 4,500 municipalités comme unités indépendantes, problèmes qui ne pourraient être réglés que par une consolidation massive ou par un système de représentation très élaboré; ces deux initiatives ne pourraient vraisemblablement pas être réalisées au moins avant un certain temps. Ceci semble, du moins pour le moment, une solution qui pourrait susciter des problèmes plus graves que le problème actuel.

tion of our public interests, for we have become convinced that the solution to our modern economic and social problems lies in collaboration and coordination among governments and not in a further attempt at segregation of responsibility. Such an approach under present circumstances would be contrary in an important degree to the needs for a cooperative federal structure in which all public authorities shared to the best of their respective abilities.

But what is inappropriate today, tomorrow may be logical. We would be quite prepared to concede that the present state of municipal organization is not appropriate to its constitutional recognition and the resultant further fragmentation of our federal system. But it may be that in the not too far distant future a complete restructuring of local government on regional lines will change the situation and make the concept worth re-examination. While it is difficult to visualize a three-tier Canada consisting of the one national, ten provincial and 4500 local governments, it is less difficult to think along the lines of a country where the more local responsibilities are assigned to the relatively small number of regional governments, a result which might follow if some present thinking should take form. We have no formal organized preconceptions on this but emphasize that in the process of constitutional change the demands of the long-term must be considered as well as those of the short-term, if the future of the country is to be our first concern.

We also examined a modification of the idea of constitutional recognition of local government on the more limited basis of the setting up of the large metropolitan areas as separate political entities, perhaps on the level of a province, perhaps as something in between that and their present status. This too was rejected, for even though the idea of city states is by no means new (e.g. Hamburg and Bremen have operated successfully in the German Federal Republic) we could see no practical way of adjusting the separation of these central cores to the economics of their surrounding areas. It would be a further complication to an already complicated system and lacks the basic logic of the large regional concept to which we have referred, of which these metropolitan cores would be an essential part.

We do, of course, recognise that much of the force of the argument for consideration is based on the existing and developing situations in the large urban areas. To the extent that they require special treatment within the context of existing provincial-municipal structures, the powers to act are already in the province's hands. But the solution goes beyond this when we consider the problem as part of the reform of a national constitution. We will have some suggestions as to how the role of the municipality may be reorganised within this larger format. We realize that there is opposition to this approach, particularly by some provincial governments for the idea of more distinct status is difficult for

Nous avions également de sérieuses réserves quant à l'à-propos de diviser davantage nos intérêts publics; nous sommes en effet convaincus que la solution à nos problèmes économiques et sociaux réside dans la collaboration et la coordination entre les gouvernements et non pas dans une autre répartition de responsabilités. Une telle attitude dans les circonstances actuelles irait dans une large mesure à l'encontre des exigences d'une structure fédérale coopérative où toutes les administrations publiques partagent au meilleur de leurs compétences respectives.

Mais ce qui n'est pas approprié aujourd'hui peut s'avérer logique demain. Nous voulons bien reconnaître que la façon dont les municipalités sont organisées ne se prête pas à une reconnaissance constitutionnelle et à la fragmentation supplémentaire de notre système fédéral qui s'ensuivrait. Il est néanmoins possible que, dans un avenir rapproché, une restructuration complète du niveau local de gouvernement dans une perspective régionale puisse changer la situation et nécessite un autre examen de ce concept. Il est difficile d'envisager un Canada trois-tiers qui aurait un gouvernement national, dix gouvernements provinciaux et 4,500 gouvernements locaux; il est beaucoup moins difficile d'envisager un pays où les responsabilités locales sont affectées à un nombre relativement restreint de gouvernements régionaux; cette situation pourrait fort bien se matérialiser si certains des projets actuels prennent forme. Nous n'avons pas de préjugés organisés formels à cet égard; nous croyons cependant qu'au cours du processus de révision de la constitution on doit tenir non seulement des besoins à court terme mais également des besoins à long terme, si l'avenir du pays est notre première préoccupation.

Nous avons également envisagé le principe modifié de la reconnaissance du niveau local de gouvernement dans la constitution, de façon beaucoup plus restreinte, en reconnaissant les grandes régions métropolitaines comme des entités politiques distinctes, peut-être au même titre que les provinces, peut-être à un niveau se situant entre celui-ci et leur statut actuel. Cette formule a également été rejetée; même si la notion de la cité état n'est pas nouvelle (Hambourg et Bremen ont donné de bons résultats par exemple en République fédérale allemande), nous ne voyons pas de moyen pratique pour effectuer l'isolation de ces principaux foyers de population du contexte économique des régions avoisinantes. Ceci viendrait compliquer davantage un système qui l'est déjà assez et elle ne respecte pas le concept des grandes régions où les centres métropolitains sont un élément essentiel; nous avons déjà parlé de ce concept.

Nous reconnaissions il va de soi que la valeur de l'argumentation que nous faisons repose sur la situation qui existe et qui se précise dans les grandes régions urbaines. Dans la mesure où ces régions nécessitent une attention spéciale dans le contexte des structures provinciales-municipales existantes, les provinces ont déjà les pouvoirs nécessaires pour agir. Mais la solution doit être plus vaste lorsque le problème est envisagé dans le contexte de la réforme d'une constitution nationale. Nous aurons certaines suggestions à faire quant à la façon de repenser le rôle des municipalités dans ce contexte plus vaste. Nous savons que des gens s'opposent à cette l'orientation,

some to accept, even though a number of our metropolitan centres are larger in population than some of our provinces. In fact, two of our metropolitan cities have more people living within their boundaries than all the provinces but Ontario, Quebec and British Columbia.

#### 4. Approaches to Adjustment.

The answer which we consider most appropriate under present circumstances involves the specific and formal, if limited, recognition of the responsible role of municipal government in the Canadian federal system. It would require their direct involvement through selected representatives in all relevant intergovernmental relationships and would allow for direct consultation with either federal or provincial governments in all matters specifically affecting their interests. We were encouraged in this respect last summer by the proposal for a National Urban Council which the Hon. R.K. Andras made to the Federation's annual conference in June and by the acceptance of the principles of consultation by the Ministers of Municipal Affairs in August. The announcement that "To foster coordination of the activities of all levels of government, and to contribute to sound urban growth and development, the Government proposes the reorganisation of its urban activities under the direction of a Minister of State for Urban Affairs and Housing" has also been a source of encouragement. We are, however, still waiting for some positive action and hope that there will not be further delay in what could be the first step toward the development of a more formal framework.

This is perhaps a more general statement than is desirable but the actual working out of the correct terminology would require a great deal of discussion and drafting skill. However, we will try to be somewhat more specific. What we seek is a change in Section 92(8) as it now stands, that would provide a greater measure of responsibility and freedom of action to municipal government. We do not believe it would be desirable to try to spell out in detail specific powers but rather that there should be a definite acceptance in formal terms of the municipal part in Canadian Government as a distinct entity rather than the existing provision which merely provides for the creation of municipal institutions as administrative conveniences under provincial law.

#### How might this be done?

There is reason to expect that formal constitutional recognition may be given to the Federal-Provincial Conference as an institution of Canadian Government. As a first measure, and one that would add greatly to the effective place of municipal government in our public structure we propose that similar provision should be

surtout au sein de certains gouvernements provinciaux; il est en effet assez difficile pour certains d'accepter la notion de donner aux municipalités un statut plus particulier, même si certains de nos centres métropolitains ont une population supérieure à celle de certaines de nos provinces. En fait, deux de nos régions métropolitaines ont une population supérieure à celle de toutes les provinces si ce n'est l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique.

#### 4. Comment envisager l'ajustement.

La solution que nous jugeons le plus appropriée aux circonstances implique la reconnaissance spécifique et formelle, même si elle est restreinte, du rôle responsable du niveau municipal de gouvernement au sein du régime fédéral canadien. Cela nécessiterait la participation directe des municipalités par l'entremise de leurs représentants à toutes les relations intergouvernementales pertinentes et permettrait une consultation directe avec le gouvernement fédéral ou avec le gouvernement provincial dans toutes les questions qui touchent leurs intérêts. Nous avons été encouragés dans cette voie l'été dernier par l'honorable R.K. Andras qui a annoncé au congrès annuel de la Fédération en juin dernier la formation d'un Conseil national des Affaires urbaines et par les ministres des Affaires municipales qui ont reconnu en août dernier le principe de la consultation. "Pour favoriser la coordination de l'initiative gouvernementale à tous les niveaux et pour contribuer à la rationalisation de l'essor urbain, le Gouvernement propose la réorganisation de son activité en ce domaine, sous la direction d'un ministre d'Etat responsable des Affaires urbaines et du Logement;" il s'agit là d'une autre déclaration encourageante. Nous attendons toutefois encore des initiatives sur le plan pratique et nous espérons qu'il n'y aura pas encore d'autres retards avant d'entreprendre ce qui pourrait être la première démarche en vue de l'élaboration d'une structure plus formelle.

Cette déclaration est peut-être beaucoup trop générale, mais l'élaboration de la terminologie correcte nécessiterait beaucoup de discussions et de grandes compétences au niveau de la rédaction. Nous allons toutefois essayer de préciser notre pensée. Ce que nous voulons c'est la modification de l'article 92 (8) de la constitution pour assurer une plus grande autonomie et une plus grande liberté d'action aux gouvernements municipaux. Nous ne croyons pas utile de tenter de préciser des pouvoirs spécifiques; on devrait plutôt reconnaître formellement le rôle distinct des municipalités au sein du régime gouvernemental canadien au lieu de maintenir la disposition actuelle qui permet tout simplement aux provinces de créer des municipalités lorsque c'est pratique sur le plan administratif.

#### Comment faire?

On peut s'attendre à ce qu'on reconnaîsse formellement dans la constitution la Conférence fédérale-provinciale comme une institution du gouvernement canadien. Nous proposons donc en premier lieu pour reconnaître le rôle réel des municipalités au sein de notre structure gouvernementale, d'adopter un mécanisme de consultation semblable où les trois

made in the consultative machinery for representation of all three jurisdictional levels where this is appropriate. Not only would this provide a vehicle for the advancement of local interests but it would provide a way in which matters of municipal interest and impact could be examined with the participation of all those concerned. The legal status of municipalities would not be fundamentally changed for they would be still subject to provincial law but this would be modified by their right to be consulted and to be heard, a right which would be formally recognized and would no longer be a matter of provincial sufferance and convenience.

But here constitutional recognition of a role is hardly likely to be sufficient if the practical recognition is not also forthcoming. It has often been said that "federalism is finance" and the history of federal-provincial relations in this country lends considerable weight to the maxim.

It is no less true with respect to the relationships of local governments with other elements of the Canadian system. Constitutional recognition will not be enough by itself and greater recognition of financial requirements is required if municipal governments are to fulfil their enhanced and proper role in Canadian federation.

As things now stand, and have stood for many years, the burden of most services to real property falls upon the municipal governments whose only important source of revenue, other than governmental grants, is the tax on real property. We would not attempt to argue that purely local services are not a proper charge on property but when the definition of such services is as widely expanded as it has been and when it includes a substantial part of the very heavy and escalating charges for primary and secondary education, the stress upon an already overburdened and regressive tax is too much to accept without vigorous protest. It is not our purpose here to argue the proper situs of education responsibility; which is now specifically allocated to the provinces. But we do believe that we have the unanimous agreement of all our constituent organizations when we say that the costs that now fall on the municipal taxpayer for educational purposes are out of all reason. Their indefinite continuation may very well be a prime factor in the breakdown of local government. The pressures of education costs are so great that in many places their elimination as a burden on the property taxpayer would in a very substantial measure ease the problem of municipal local finance as it exists today. An overall solution to the problem of financing public services should provide the possibility that the provinces could afford to assume the full cost of education.

We have already drawn to your attention the difficulties that lie in the lack of any constitutional revenue base. While the municipalities do generally have more or less exclusive access for municipal and education

niveaux de compétence seraient représentés lorsque cela est approprié. Non seulement cette initiative permettrait de promouvoir les intérêts locaux, mais elle assurerait un forum où les questions qui intéressent les municipalités pourraient être examinées par tous les intéressés. Le statut juridique des municipalités ne serait pas fondamentalement modifié étant donné que celles-ci seraient encore assujetties aux lois provinciales, mais leur situation serait modifiée étant donné qu'elles auraient droit à être consultées et à être entendues, droit qui serait reconnu de façon formelle et qui ne serait plus fonction du bon-vouloir des provinces.

Cependant, la reconnaissance constitutionnelle d'un rôle ne suffira vraisemblablement pas si cette reconnaissance n'est pas acceptée dans la pratique. On a souvent dit que "fédéralisme égale finances" et l'histoire des relations fédérales-provinciales dans ce pays vient donner raison à cette maxime dans une large mesure.

C'est également le cas des rapports des gouvernements locaux avec les autres éléments du système canadien. La reconnaissance constitutionnelle ne suffira pas en soi et il faudra mieux reconnaître les besoins financiers des municipalités si on veut que le niveau municipal de gouvernement joue un rôle approprié au sein de la Fédération canadienne.

Au train où vont les choses, et au train où elles sont allées pendant plusieurs années, la charge de la plupart des services à la propriété foncière incombe aux gouvernements municipaux dont la seule source de revenu importante autre que les subventions gouvernementales, est l'impôt foncier. Nous ne voulons pas prétendre que les services purement locaux ne devraient pas être financés à même le produit de l'impôt foncier, mais lorsque ces services sont définis de façon aussi vaste qu'ils l'ont été et lorsqu'ils comprennent une part importante des frais très importants et croissants des services d'éducation primaire et secondaire, l'effort sur un impôt déjà surchargé et régressif est trop grand pour que nous acceptions cette situation sans protester vigoureusement. Nous ne voulons pas discuter ici des responsabilités en matière d'éducation; les opinions sont trop variées à ce chapitre. Nous croyons cependant exprimer l'opinion de toutes nos organisations constitutantes lorsque nous disons que les dépenses qui sont payées par le contribuable au niveau municipal aux fins d'éducation sont beaucoup trop élevées. Leur maintien indéfini peut fort bien être un facteur primordial des difficultés du niveau local de gouvernement. Les pressions suscitées par les frais des services d'éducation sont tellement grandes pour le propriétaire foncier que dans plusieurs endroits leur élimination réduirait dans une mesure importante les problèmes financiers que les municipalités connaissent aujourd'hui. Une solution d'ensemble au problème du financement des services publics devrait permettre aux provinces d'assurer tous les coûts d'éducation.

Nous avons déjà attiré votre attention sur les difficultés que suscite l'absence de toute formule de revenus prévue dans la constitution. Même si les municipalités ont généralement un accès plus ou moins exclusif à l'impôt foncier, à des fins municipales et aux fins d'éducation, (l'exception la plus

purposes to the real property tax (New Brunswick being the most notable exception), its shortcomings are evident. It does not seem unreasonable to suggest that one of the objectives of constitutional revision should be to examine the possibility of providing a base in revenue fields more responsive to growing costs. Even though the power would probably have to be shared with federal and provincial governments it would provide a better foundation for the financing of responsibilities than that which exists at the present time.

The fields of taxation which are most appropriate to growing levels of cost are obviously those of the personal income tax and the sales tax. The former particularly provides an expanding revenue source which can keep pace with the expanding cost of service functions. We understand and appreciate that there are problems in this and we can do no better than to quote a reference contained in the Municipalities' submission to the Conference of Ministers of Municipal Affairs in August 1970:

*In the field of present day public finance the tax sources considered most capable of meeting the growing demands of public expenditures are the personal and corporation income taxes and the sales tax. It is generally argued that except in rather crude form none of these is capable of economic application at the municipal level. If we add to this fact the extent of the occupancy of these fields by the central and provincial governments, we can appreciate what severe limitations there are to municipal self-reliance in matters of financial responsibility. We would, however, like to enter a reservation. While we accept that there are very real limits to the municipal use of these tax fields, we question whether it is beyond our ingenuity considering the circumstances that we face, to adapt this in some measure to local use under a regime of developed intergovernmental co-operation. At least, the results of such an attempt are not likely to be any less satisfactory than the present reliance on the real property tax as the dominant source of municipal income. This is not something one level of government, or two, is likely to solve in isolation. How we adjust the sources of revenue to the larger requirements of fiscal policy is an essential problem of public finance in the modern federal state.*

As we also noted at that time, if for reasons of public policy it is not possible to make these additional revenue sources available to local governments, a much greater reliance on transfer of funds from the provinces will be required with a substantial part on an unconditional basis either through grants or the sharing of taxes. Transfers will probably be required in any case due to the wide differential in taxable capacities which exist, just as they are as between the federal and provincial governments. Such payments if made by the provinces

connue étant le Nouveau-Brunswick), les lacunes à ce chapitre sont évidentes. Il ne semble pas déraisonnable qu'au cours de la révision constitutionnelle on devrait notamment envisager la possibilité d'assurer une formule de revenus qui réagisse beaucoup mieux à l'accroissement des coûts. Même si le pouvoir devrait vraisemblablement être partagé avec les gouvernements fédéral et provinciaux, cela assurerait une meilleure base au financement des responsabilités que celle qui existe à l'heure actuelle.

Les champs d'imposition qui réagissent le mieux à l'accroissement des coûts sont de toute évidence l'impôt sur le revenu personnel et la taxe de vente. L'impôt sur le revenu assure notamment une source de revenus croissants qui peut suivre le rythme d'accroissement des coûts des services. Nous savons bien qu'il existe des problèmes à cet égard et nous ne pouvons faire mieux que de citer un extrait du mémoire que nous avons présenté à la conférence des ministres des Affaires municipales, en août 1970:

*Dans le domaine des finances publiques d'aujourd'hui, les sources fiscales jugées les plus aptes à pourvoir aux besoins croissants au chapitre des dépenses publiques, sont l'impôt sur le revenu personnel et les profits des sociétés et les taxes de vente. Il est généralement admis que ces taxes ne peuvent s'appliquer de façon rentable au niveau municipal, sauf sous des formes assez grossières. Si nous ajoutons à ce fait que les gouvernements central et provinciaux occupent largement ces domaines, nous pouvons comprendre les limites sérieuses de l'autonomie municipale en matière de responsabilités financières. Nous voudrions cependant présenter une réserve. Si nous admettons l'existence de limites très réelles à l'utilisation par des municipalités de ces champs d'imposition, nous nous demandons s'il ne nous serait pas possible dans les circonstances actuelles, de les adapter dans une certaine mesure à une utilisation locale après la mise au point d'un régime de coopération intergouvernementale. Il nous semble pour le moins que les résultats d'une telle tentative ne seraient sans doute pas moins satisfaisants que ceux que nous connaissons présentement alors que les municipalités retirent la plus grande partie de leurs revenus de l'imposition des biens fonciers. Ce n'est pas un problème qu'un niveau ou deux de gouvernement devraient pouvoir résoudre d'une manière isolée; la façon dont on ajustera les sources de revenus pour répondre aux besoins les plus importants au chapitre de la politique fiscale est le noeud du problème des finances publiques dans un état fédéral moderne.*

Comme nous l'avons aussi fait remarquer à ce moment-là, si pour des raisons de politique publique il n'était pas possible d'assurer ces sources de revenus additionnels aux gouvernements locaux, il faudra s'appuyer davantage sur les transferts de crédits des provinces, dont une partie importante devra ne comporter aucune condition, soit au moyen de subventions, soit par le partage du produit des impôts. Des transferts seront probablement nécessaires de toute façon étant donné l'écart important qui existe entre les pouvoirs d'im-

would seem unavoidably to indicate some shifting of revenue from the central government to the provincial governments so that they may meet their responsibilities. No one regards a condition of financial dependance as satisfactory, but just as in the federal-provincial field it is likely unavoidable so we must accept it, in some degree at least, for what it is — a necessary adjunct to the nature of government in a diverse country such as ours.

## 5. Implementation.

We have emphasized in this submission the two main factors — the recognition in the constitution of the growing municipal part in Canadian government, particularly in urban centres, and the necessity for the development of institutions and systems of intergovernmental cooperation which will enhance, not merely the federal and provincial interests, where the main emphasis has been, but all three, federal, provincial and municipal. As we see the development of governments' increasing part in a rapidly changing society, the machinery of coordination is going to be a vital factor in any successful attack on the problems of the future and we in municipal government wish to play our part.

It would be unrealistic to assume that substantial changes in our structure of government can be made with ease. The progress to date in the Constitutional Conferences indicates the obstacles that are encountered when we try to change the ideas and habits of years and alter the relative positions of long-established economic, social and political interests. While we are eager that our position should be recognised, we do not expect to accomplish everything we think is necessary all at one time. A staging of change over a reasonable period seems an inevitable ingredient of success, but not an excuse for unreasonable delay. We agree that the changes we propose involve some new approaches to the municipal role. We do not, however, accept the excuse that the changes required are too difficult to be carried forward. What we require from the beginning is the necessary flexibility so that we may move from the formal constitutional recognition of a true federal-provincial-municipal partnership to the more specific delineation of our role when that may be consistent with the demands of the future.

In the process of constitutional review so far the municipalities have had the role of spectators rather than of interested participants. We believe their part in the government of this country entitles them to something more than that. What we said to the Ministers of Municipal Affairs in August we now say to you today:

position, tout comme ils le sont entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Si ces versements sont faits par les provinces, le gouvernement central devra inévitablement faire des versements plus élevés aux provinces pour leur permettre de faire face à leurs responsabilités. Personne n'envisage une situation de dépendance financière comme satisfaisante, mais comme cela semble inévitable au plan fédéral-provincial, nous devons donc accepter la situation, au moins dans une certaine mesure, pour ce qu'elle est: un prolongement nécessaire de la nature du régime gouvernemental d'un pays aussi varié que le nôtre.

## 5. Mise en oeuvre.

Nous avons insisté tout au long du présent mémoire sur deux facteurs principaux: la reconnaissance constitutionnelle du rôle grandissant joué par les municipalités dans le gouvernement du pays, tout particulièrement dans les centres urbains, et la nécessité de mettre en place des institutions et des mécanismes de collaboration intergouvernementale qui serviront non seulement les intérêts fédéraux et provinciaux, qui ont retenu l'attention, mais ceux des trois niveaux de gouvernement, fédéral, provincial et municipal. Nous croyons que dans le contexte du rôle grandissant de l'Etat au sein d'une société qui connaît une évolution rapide, les mécanismes de coordination joueront un rôle indispensable dans la solution des problèmes de l'avenir et nous, les gouvernements municipaux, voulons jouer notre rôle.

Croire qu'il sera facile d'apporter des changements importants à notre structure gouvernementale serait peu réaliste. Les progrès faits jusqu'ici lors des conférences constitutionnelles indiquent les obstacles qu'il faut surmonter lorsqu'on veut changer les idées et les habitudes acquises au cours des années et modifier les diverses positions dictées par des intérêts économiques, sociaux et politiques en place depuis longtemps. Même si nous sommes impatients de faire connaître notre rôle, nous ne nous attendons pas à accomplir tout ce que nous jugeons nécessaire du même coup. La mise en place des changements sur une période de temps raisonnable semble inévitable au succès de la démarche mais elle ne justifie pas de délais injustifiés. Nous reconnaissons que les changements que nous proposons nécessitent certaines nouvelles approches au rôle des municipalités. Nous n'acceptons toutefois pas l'excuse que les changements nécessaires sont trop difficiles à réaliser. Ce que nous exigeons dès le départ c'est la souplesse nécessaire qui permettre de passer de la reconnaissance constitutionnelle formelle d'une véritable association fédérale-provincial-municipale à la définition plus précise de notre rôle lorsque cela sera rendu nécessaire par les besoins qui se préciseront à l'avenir.

Dans le processus de la révision de la constitution, jusqu'ici les municipalités ont joué un rôle de spectateurs plutôt qu'un rôle de participants intéressés. Nous croyons que le rôle joué par les municipalités au pays leur donne droit à un rôle beaucoup plus actif à ce chapitre. Ce que nous avons dit aux ministres des affaires municipales au mois d'août, nous vous le répétons aujourd'hui.

*Essentially what we have sought in the presentation is, first, a recognition of the place of municipal government in the day-to-day public business of this country and in the planning for the future. Secondly, we have urged that in the search for a new Canadian constitution the municipalities be recognized and accepted as participating partners and be given a role consistent with their influence on the lives of the Canadian people.*

We are convinced that these goals are reasonable ones and possible of attainment.

In closing may we say that the Canadian Federation of Mayors and Municipalities and the Provincial Municipal Associations associated in the presentation of this submission, are most appreciative of the opportunity of being heard by this Committee of the Parliament of Canada. It is an opportunity we have not enjoyed under previous approaches to this vital question. We believe that the Committee's work will bring to the constitutional review process a greater public interest and a better understanding of what this country has been, what it is, and what it can be. In the process we may hope to finally attain a system of government in our second hundred years that will be the best suited to the pursuit of the interests of all people.

*Ce que nous avons cherché à faire dans le présent mémoire, c'est d'abord de faire reconnaître le rôle que joue le gouvernement municipal dans la vie publique de tous les jours et l'influence qu'il a sur l'avenir de ce pays. En deuxième lieu, nous avons demandé la reconnaissance du rôle que peuvent jouer les municipalités dans la préparation d'une nouvelle constitution canadienne et l'association des municipalités au processus politique de façon à reconnaître l'importance du rôle qu'elles jouent dans la vie de la population canadienne.*

Nous sommes convaincus que ces objectifs sont raisonnables et qu'ils peuvent être atteints.

La Fédération canadienne des maires et des municipalités de même que les associations provinciales de municipalités qui s'associent à la présentation de ce mémoire vous remercient de leur avoir donné l'occasion de s'exprimer devant ce comité du Parlement du Canada. Nous n'avons pas eu cette occasion dans les démarches antérieures en rapport avec cette question d'intérêt vital. Nous croyons que le travail de ce Comité apportera au processus de révision de la constitution un intérêt public plus grand et une meilleure compréhension de ce qu'a été ce pays, de ce qu'il est et de ce qu'il peut devenir. Nous espérons que ce cheminement permettra de mettre au point au cours de notre deuxième siècle d'existence un régime gouvernemental qui permettra de servir au mieux les intérêts de toute la population.

Respectfully submitted  
on behalf of the  
Joint Municipal Committee on  
Intergovernmental Relations

by Allan O'Brien, Chairman

Respectueusement présenté  
au nom du  
Comité municipal conjoint sur les  
relations intergouvernementales

par Allan O'Brien, président

JOINT MUNICIPAL COMMITTEE ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS  
COMITÉ MUNICIPAL CONJOINT SUR LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

R.E. Barrett, Mayor of Red Deer, Alberta Urban Municipalities Association  
\* J.W. Bird, Mayor of Fredericton, President of Cities of New Brunswick  
\* R. Brown, Reeve of District of Kneehill, President of Alberta Association of Municipal Districts & Counties  
A.M. Campbell, Chairman, Municipality of Metropolitan Toronto  
M. D'Amour, Maire de Hull, Québec, Fédération canadienne des maires et des municipalités  
\* I.G. Dent, Mayor of Edmonton, President, Canadian Federation of Mayors and Municipalities  
\* J.R. DesRosiers, Maire de Cap-de-la-Madeleine, Président, Union des Municipalités du Québec  
\* H. Harnett, Councillor of Corner Brook, President, Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities  
F.E. Henne, Mayor of Yellowknife, President, Northwest Territories Association of Municipalities  
E.A. Horton, Mayor of Etobicoke, Ontario  
G. Lamontagne, Maire de Québec, Québec, Fédération canadienne des maires et des municipalités  
S. Laskin, Mayor of Thunder Bay, Ontario, Canadian Federation of Mayors and Municipalities  
H.S. MacLean, Mayor of Georgetown, President, Federation of Prince Edward Island Municipalities  
J.M. Moreau, Maire de Verchères, Président, Union des Conseils et Comtés du Québec  
\* D.C. Morton, Alderman of North Cowichan District, Union of British Columbia Municipalities  
E. Murphy, Reeve, President, Saskatchewan Association of Rural Municipalities  
\* J. Murphy, Mayor of Milestone, President, Saskatchewan Urban Municipalities Association  
\* D.G. Newman, Mayor of Whitby, Ontario Municipal Association and Association of Counties and Regions of Ontario  
\* A. O'Brien, Mayor of Halifax, President, Union of Nova Scotia Municipalities  
A. Phillips, Alderman, City of Vancouver, British Columbia  
Y. Ryan, Maire de Montréal-Nord, Union des Municipalités du Québec  
R. Scott, Alderman, City of Toronto, Ontario  
R. Speck, Mayor of Mississauga, Association of Ontario Mayors and Reeves  
A.J. Wybrew, Mayor of Whitehorse, Yukon Territory  
\* D.A. Yanofsky, Mayor of West Kildonan, Manitoba Urban Association

---

T.R.B. Adams, Executive Director, Union of British Columbia Municipalities  
R. Boiteau, Secrétaire-général, Union des Municipalités du Québec  
J.E. Cameron, Secretary-Treasurer, Federation of Prince Edward Island  
J.D. Connor, Executive Secretary, Saskatchewan Urban Municipalities Association  
Mrs. M. Curtis, Secretary, Association of Ontario Mayors and Reeves  
MacD. Dunbar, Secretary-Treasurer, Ontario Municipal Association  
J.D. Edworthy, Secretary-Manager, Alberta Association of Municipal Districts & Counties  
E.A. Harvey, Secretary-Treasurer, Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities  
W. Hunter, Secretary-Treasurer, Cities of New Brunswick  
Mrs. C. Ion, Executive Secretary-Treasurer, Association of Counties and Regions of Ontario  
C.H. Langlois, Executive Director, Canadian Federation of Mayors and Municipalities  
A. Nadeau, Secrétaire-général, Union des Conseils de Comté du Québec  
E. Newman, Executive Secretary, Alberta Urban Municipalities Association  
B. Olszamowski, Secretary-Treasurer, Northwest Territories Association of Municipalities  
Mrs. C.E. Roberts, Secretary-Treasurer, Union of Nova Scotia Municipalities  
G.F. Saunders, Executive Director, Manitoba Urban Association  
L. Wilkinson, Secretary, Saskatchewan Association of Rural Municipalities

---

Chairman of the Committee:  
Président du Comité:

Mayor A. O'Brien, Halifax

Secretary of the Committee:  
Secrétaire du Comité:

Prof. R.M. Burns, Kingston, Ontario

\* Also members of Tri-level Planning Committee.  
Egalement membres du Comité de planification tripartite.













